BP-93E

Backgrounder

SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE LEGISLATION IN CANADA

Helen McKenzie

POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION
April 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01918/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/93E
ISBN 0-660-13284-2

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
INCOME SECURITY	3
A. Old Age Security	3
1. Old Age Pensions	3
2. Guaranteed Income Supplement	4
3. Spouse's Allowance	5
B. Veterans' and Civilian War Allowances	6
C. Child Support Programs	8
1. Family Allowances	8
2. The Child Tax Credit	9
D. Income Tax Provisions	10
1. Provisions for Dependants	10
2. Age and Disability Provisions	12
3. Refundable Sales Tax Credit	12
4. Unemployment and Retirement Plans	13
SOCIAL INSURANCE	14
A. Health Legislation	14
B. Unemployment Insurance	18
C. The Canada Pension Plan	21
SOCIAL WELFARE PROGRAMS	23
A. The Canada Assistance Plan (CAP)	23
B. Manpower Training and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons	24

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

IMPLEMENTATION OF LEGISLATION: THE DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE 25

CONCLUSION 27

BIBLIOGRAPHY 27

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOCIAL SECURITY AND SOCIAL WELFARE LEGISLATION IN CANADA

INTRODUCTION

The Canadian social security system has been achieved by the introduction of legislation in different areas, largely since World War II. Measures have been introduced not as part of an overall scheme but rather in a piecemeal fashion, in response to particular needs and pressures.

Social changes resulting from the great depression, the Second World War and the growth of industrialization, accelerated public demands for national policies to protect the individual against serious risks and to ensure the provision of fundamental necessities. A basic minimum standard of living became a common objective.

The development of national programs toward this goal was complicated by the constitutional division of powers between the federal and provincial governments. Various approaches were developed to overcome jurisdictional complications and establish a network of systems to ensure provision of the fundamental needs of the individual. Toward this end, Parliament has legislated to provide income security and social insurance as well as to assist provincial governments in the development of various social welfare measures.

The principle of social insurance, represented for example in the unemployment insurance plan, involves the sharing of risks and the concept of average rather than individual needs. Rights to benefits are essentially based on the payment of premiums. Social security, on the other hand, is "the legislative acknowledgment of the state's responsibility for the welfare of its citizens, the benefits of this concern accruing to citizens 'as of right' and not necessarily as the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consequence of contribution."(1) The Old Age Pension, for instance, was made to apply universally to those over a certain age.

In addition to plans in these categories are the programs which may be termed social welfare or social services. Basically, these are complementary anti-poverty measures in which the federal government has played a funding role. In some cases, programs may be considered to have elements of more than one of these categories. These have been arbitrarily characterized in this paper under one heading.

Canada's social security system, as it has developed, is based on federal transfers of funds to individuals and to provincial and territorial governments. The former category accounts for the largest block of social spending, including payments to the elderly, the unemployed, families and veterans. Inter-governmental transfers include federal expenditures related to federal-provincial fiscal arrangements legislation, the Canada Assistance Plan and manpower training programs, as well as payments to the territorial governments. The federal government, in addition, provides funds for some direct services to the public, for example, for housing, and to certain groups, such as Native people.

Legislation creating social programs has often been followed by pressures for their expansion. Important aspects of developments in this field, therefore, are the structure and extent of government offices which interpret the intent of the legislation and facilitate the application and growth of programs. A wide range of departments are involved in federal social policy, including Health and Welfare Canada, Veterans Affairs, Indian Affairs and Northern Development, and Employment and Immigration Canada.

This paper provides a very brief account of the development of federal income security, social insurance and social welfare legislation in Canada and of the government department most involved in its implementation, Health and Welfare Canada. The length of this review does not

---

(1) Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970s," paper presented to the meeting of the Canadian Political Science Association, Ottawa 1982, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permit detailed analysis or a description of all the enactments made in this field. Only those considered of major importance are discussed.

INCOME SECURITY

A. Old Age Security

Income security for the elderly in Canada may now be considered as a three-tier system. In addition to private pension plans and employer-sponsored private schemes, there is the public system consisting of Old Age Security, Guaranteed Income Supplements, and the Canada and Quebec Pension Plans.

The development of a national scheme of social security in Canada, as mentioned previously, was made difficult by the federal-provincial division of powers under the Constitution. Following a period of agitation for a national old age pension scheme and completion of a study of the question by a parliamentary committee in 1924, it was decided that "although a contributory scheme with a federal collection of premiums would be unconstitutional, federal grants for a means-test plan funded from general revenues would be acceptable."(1)

This approach to the constitutional problem opened the door to subsequent social security legislation using a similar funding formula.

1. Old Age Pensions

Under the Old Age Pensions Act, 1927,(2) the federal government shared with the provincial administrations the cost of old age pensions which were means-tested and restricted to persons 70 years of age and over. This legislation was eventually repealed and superseded by the

---

(1) R.A. Badgley, C.A. Charles and G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, University of Toronto, Toronto, 1975, p. 44.

(2) S.C. 1926-27, c. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Old Age Security Act[1] which became effective on 1 January 1952. It established a two-tier program. Henceforth, universal old age pensions would be available to people in Canada from the age of 70 years as a right, without a means test, subject to Canadian residence requirements. The federal government assumed full responsibility for this demogrant program, financed from general tax revenues.

The Old Age Assistance plan, however, was to be provincially administered and cost-shared between the two levels of government. The 1951 Old Age Assistance Act provided for means-tested pensions for the age group from 65 to 69 years, inclusive.

The amount of the old age pension increased gradually over the years. In 1965 the Act was amended to add a cost-of-living adjustment to the basic monthly pension (then $75) to a maximum 2%. This change became effective in 1968. A further amendment in 1965 provided for a gradual lowering of the age at which the pension would be paid. By 1970 eligible persons were entitled to receive it at 65 years of age.

During the 1970s there were several changes made to the Old Age Security system. In 1973, the pension was raised to $100 per month and provision was made for its quarterly (rather than annual) revision with escalation of payments in accordance with increases in the Consumer Prices Index.

In June 1982 it was announced that the indexing of Old Age Security payments would be limited to 6% in 1983 and to 5% as of 1 January 1984. These changes became effective after Bill C-131 received Royal Assent on 15 February 1983. Full indexation, however, was soon restored. The basic OAS monthly benefit for a single person has increased from $266.28 in 1984 to $323.28 in January 1989.

2. Guaranteed Income Supplement

The Old Age Security Act was amended in 1966 to provide for the Guaranteed Income Supplement (GIS) for low-income Canadian residents receiving Old Age Security payments.[2] Under the GIS program, which was

(1) S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 18.

(2) S.C. 1966-67, c. 65.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

introduced in 1967, provision was made for the payment of a supplement to the pension in appropriate cases, following ministerial approval of a pensioner's application. The supplement was based on an income test rather than an income and assets test.

It was expected that the income guarantee formula would provide a higher level of income support for a given outlay of funds than a flat-rate increase would achieve. In 1971 and 1972 the amount of the supplement was increased. As of 1 April 1973 the GIS became subject to full escalation in accordance with the cost-of-living increases. A further change enacted that year allowed for quarterly escalations in the supplement, to be effective from 1 October 1973.

Amendments to the legislation further increased the GIS payments as of 1 January 1978 and 1 January 1980.

Although increases to Old Age Security payments were subjected to the "six and five" percentage restraints, there was no limitation placed on the indexing factor as it applied to GIS payments. In effect, with the indexing of Old Age Security payments limited to 6% in 1983, needy pensioners were able to have their GIS payments augmented so that they would not suffer a loss of income. Changes to the legislation provided for increases in July and December 1984 in payments to GIS recipients. The GIS has been referred to as "the most effective instrument for diverting scarce tax dollars to the elderly most in need of them."(1)

3. Spouse's Allowance

The Old Age Security Act was amended in 1975 to provide for payment of a spouse's allowance under certain circumstances. This allowance became payable on 1 October 1975, on an income-tested basis, to pensioners' spouses (aged 60 to 64) who satisfied residence requirements. The Old Age Assistance Act, no longer needed, was repealed.

Originally, the spouse's allowance ceased with the death of the pensioner. In 1978 the benefit was extended to the surviving spouse

---

(1) W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying that Way," Perception, January/February 1979, p. 6-7 at p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for a six-month period. An amendment in 1979 provided for continuation of the allowance in such a case until the surviving spouse either reached age 65 or remarried. In September 1985, the "Widowed Spouse's Allowance" was made available to all low-income widowed persons aged 60 to 64 years, regardless of the spouse's age at the time of death.

(In 1986 there were some 2.8 million Canadians receiving benefits under the Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouses Allowance plans, taken together.(1) This was an increase from about 2.5 million in 1983.)

B. Veterans' and Civilian War Allowances

In addition to these major income security programs, other federal initiatives have been taken to provide income support for war veterans and their dependants.

Following World War 1, The Pension Act of 1919(2) authorized pensions for disabled veterans, and their dependants and those of deceased servicemen. The War Veterans' Allowance Act(3) in 1930 introduced monthly allowances for needy veterans. Amendments to this legislation in subsequent years extended its scope.(4)

In 1962 the Civilian War Pensions and Allowances Act(5) entitled certain civilians to benefits comparable to those previously made available to veterans. In 1973 the War Veterans' and Civilian War Allowances were adjusted with a formula to gear allowances to a modified income test and to allow for annual adjustment of monthly rates.(6)

In 1974 amendments to the existing legislation provided for equality of status for male and female veterans under The War Veterans

---

(1) Canada, Health and Welfare Canada, Inventory of Income Security Programs in Canada, Minister of Supply and Services, Ottawa, February 1988, p. 155.

(2) S.C. 1919, c. 43.

(3) S.C. 1930, c. 48.

(4) R.S.C. 1985 c. W-3.

(5) S.C. 1962, c. 11.

(6) S.C. 1973-74, c. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Allowance Act[1] and extended the definition of persons who may be deemed a spouse or widow for the purposes of the Act.[2] A new section identified the groups eligible for allowances as orphans, male veterans or widowers aged 60 or more; female veterans or widows aged 55 and over, and any veteran, widower or widow who is permanently unemployable because of physical or mental disability or is incapable of maintaining himself or herself because of disability or insufficiency combined with economic handicaps or because of the need to care for a dependent child.[3]

The national government, therefore, provides two war veterans' financial benefit programs: Veterans' and Civilians' Disability Pensions and War Veterans' and Civilian War Allowances. Benefits under the former were extended as of May 1986 to the surviving dependants of veterans who had been entitled to disability pensions of between 5% and 47% of the maximum amount. The surviving dependant's pension had previously been limited to cases where the veteran had been entitled to 48% or more. At the same time, the age limit for a dependent child under this program was raised to 18 from 17 years.[4]

Changes were also made to the War Veterans' and Civilian War Allowances program, effective in April, 1986. An individual's income, to determine eligibility, is defined generally as it is for the GIS, although any Veterans' Disability Pension is considered as income and exemptions are permitted for casual earnings and income from interest. As in the case of Disability Pensions, the age limit for a dependent child was raised to 18 from 17 years.[5]

---

(1) Statute Law (Veterans and Civilian War Allowances) Amendment Act, 1974, S.C. 1974-75-76, c. 8, s. 2.

(2) Ibid., s. 3(7).

(3) Ibid., s. 4(1).

(4) Health and Welfare Canada, Inventory (1988), p. 36.

(5) Ibid., p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Child Support Programs

1. Family Allowances

Another major approach of the federal government towards the provision of universal income security for Canadians was the family allowances program. Although there was some interest in such a program in Canada as early as 1929, it was toward the end of World War II that the idea came to be seriously considered as a means of redistributing income and bolstering purchasing power in anticipation of post-war unemployment.

In 1944, the Family Allowances Act(1) was passed. The federal government undertook to pay, without any means test, a monthly allowance for every child under 16. There were some residence requirements for eligibility. The new scheme began on 1 July 1945. The plan was financed from general revenues and benefits were not taxable. This Act "introduced a new element to the welfare state by providing the first universal social assistance program, meaning that neither eligibility to receive benefits nor the amount of benefits is tested with respect to income, means or need."(2)

Nearly three decades later, major changes were wrought by a new Family Allowances Act.(3) This legislation authorized payments, beginning on 1 January 1974, of family allowances of $20 per month for each child under 18 and resident in Canada. Payments would be indexed annually to cost-of-living increases shown in the Consumer Price Index. Family allowances were made part of parents' taxable income, their ultimate value declining as taxable income increases. In this way, benefits to those not in need were reduced. Residence requirements were relaxed.

It was provided that any province could vary the payments according to the age of the child or the number of children in a family. Monthly allowances, however, were required to be at least 60% of the national rate and the average monthly payment for all children to be the

---

(1) S.C. 1944, c. 40.

(2) Frank Strain and Derek Hum, "Canadian Federalism and the Welfare State," in Jacqueline S. Ismael (ed.), The Canadian Welfare State, University of Alberta Press, Edmonton 1987, p. 359.

(3) S.C. 1973-74, c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

same as the monthly national rate. Quebec adopted its own system, providing increasing amounts for second and third children in a family. Alberta chose to provide payments that increased with the age of the child.

In 1976, indexing of family allowances was suspended for that year as part of an anti-inflation program.

Major changes to the program were made by legislation in 1978 which amended the Income Tax Act and the Family Allowances Act.(1) Family allowances were reduced, as of 1 January 1979, from $25.68 to $20 for each child under 18 years of age in most provinces and the territories, with provision for continued annual indexing to the cost of living. The federal budget in June 1982 as a restraint measure proposed that escalation of family allowances by indexing be limited to 6% in 1983 and 5% in 1984.

An amendment to the Family Allowances Act, (Bill C-70) introduced in the Commons in September 1985 and passed in January 1986, nad the effect of indexing family allowance benefits only by the amount that inflation exceeds 3%.

2. The Child Tax Credit

In 1979, at the same time as Family Allowances were reduced, the refundable Child Tax Credit program (legislated in 1978) was instituted. This new child benefit was delivered through the income tax system. Unlike the universal family allowance scheme, the Child Tax Credit is a selective program, designed "to provide additional assistance in meeting the costs of raising children in low to middle income families."(2) Its net effect is to provide an annual sum for each child under 18 in lower income families and amounts reduced in accordance with increased levels of income for other families. At the time of its introduction, the credit was valued at $200 per child in families with annual incomes up to $18,000. Although family allowances were made subject to the restraint program announced in 1982, it was decided that the tax credit would continue to be fully indexed.

---

(1) An Act to amend the Income Tax Act and to amend the Family Allowances Act, 1973, S.C. 1978-79, c. 5.

(2) Canada, Health and Welfare, Family Allowances, Ottawa 1981, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Changes were made to the program, effective in the 1986 tax year. An annual advance payment of part of the credit was begun in the case of families reporting a net income in the previous year of less than $15,000, with the balance payable after the filing of a tax return for the current year. Where family income exceeds $15,000, the credit is payable to those eligible after the filing of a current income tax return.

The level of income at which the maximum credit becomes payable was decreased to $23,500 for the 1986 tax year and increased to $23,760 for the 1987 tax year.(1) Beginning in 1988, the amount of the refundable child tax credit was increased.

D. Income Tax Provisions

The importance of the Income Tax legislation in effecting measures of social security should not be overlooked. Although the Income Tax Act(2) and its amendments deal primarily with the collection of money for the government, in some cases enactments of exemptions from tax have been introduced to provide financial assistance to individuals in certain categories. Because tax benefits are not usually thought of as part of the social security system, they have been referred to as "the hidden welfare system."(3)

1. Provisions for Dependants

Some income security provisions in the Income Tax Act reduce the taxpayer's income subject to tax in accordance with the number of persons dependant on the income. These are the exemption for a spouse, (the "married or equivalent" category), exemptions for dependent children and for other eligible dependants. These exemptions are available in cases where the spouse or another dependant of the taxpayer has little or no

---

(1) Health and Welfare Canada, Inventory (1988) p. 16.

(2) Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63.

(3) Michael J. Prince (ed.), How Ottawa Spends 1987-88, Restraining the State, Methuen, Toronto 1987, p. 214.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personal income. In addition, the Child Tax Credit, described previously, provides support for children in low-income families.

a. The Married/Equivalent to Married Exemption

A taxpayer may claim an income tax exemption for a dependent spouse. Changes in 1986 required a taxpayer who marries during a given year to reduce the married exemption by the amount of the spouse's income for the whole year. That income must include any GIS or other benefits.

The Equivalent to Married Exemption permits a sole supporting parent to claim the spousal exemption for one child, instead of the child tax exemption, a lower amount.

b. The Child Tax Exemption

The tax exemption for dependent children is "the oldest, yet probably the least familiar federal child benefit."(1) Deductions from taxable income for dependent children have been allowed in Canada since 1918. The exemption for a dependent child under 18 years of age was frozen at $710 in 1982 and decreased to $560 for the 1987 tax year.

A change in 1986 permitted an exemption, up to a maximum of $1,440, for dependants over 17 with a physical or mental infirmity. (In addition to this exemption, a limited deduction is permitted for child care expenses. The maximum amount of this deduction was increased in 1988 by an amendment to the Income Tax Act (Bill C-139) which is discussed later.)

c. The Refundable Child Tax Credit

The refundable child tax credit scheme, discussed previously, has been called "the most revolutionary step in the use of the federal income tax system since its inception in 1917."(2) It involves a plan not only to collect money for the government but also to deliver cash benefits to individuals in need.

---

(1) National Council of Welfare, Family Allowances for All? Ottawa, 1983, p. 15.

(2) B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit," Canadian Taxation, Fall, 1979, p. 44-51 at p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Age and Disability Provisions

Other income security provisions of the Act reduce the taxable income of individuals granted special consideration. In this category are the provisions enacted to assist the elderly and the disabled.

The amount of a specified deduction from taxable income allowed for many years in the case of persons aged 65 and over, was increased from $1,000 in the 1970s to $2,640 in 1987.

Provisions were made for a disabled taxpayer in certain circumstances to claim an extra personal allowance under the Act if he were totally blind or confined to a bed or wheelchair for 12 months.(1) The amount of this deduction was increased by amendment to the legislation early in the 1970s.(2) The definition of disability was broadened in 1986 to include prolonged impairment which markedly restricts daily activities, and the deduction respecting disabled persons was increased.

3. Refundable Sales Tax Credit

A refundable sales tax credit was introduced in 1986 to be claimed in full by those with net family incomes of less than $15,000.(3) The credit of $50 per eligible adult and $25 per child is reduced by 5% of the amount by which income exceeds $15,000.

Bill C-139, which was passed and received Royal Assent in September, 1988, amended the Income Tax Act to increase the refundable sales tax credit and to increase, from $15,000 to $16,000, the amount of the threshold income, beginning in 1988.(4)

---

(1) Income Tax Act, S.C. 1970-71-72 c. 63, s. 110(1)(e).

(2) S.C. 1973-74, c. 14, s. 35(4).

(3) Bill C-23, An Act to Amend the Income Tax Act and a related Act, S.C. 1986, c. 55.

(4) S.C. 1988 c. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Unemployment and Retirement Plans

A further group of income security provisions of tne Act involves the deduction from taxable income of contributions to private or public plans providing a substitute for earnings lost througn unemployment or retirement. In this category are deductions for Canada/Quebec Pension Plan contributions, Unemployment Insurance premiums and contributions to company or union pension plans or to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs).

In 1975 the pension income deduction was introduced, allowing for an exemption of $1,000 in retirement income from private pension plans.(1)

Changes in the area of retirement savings were made in 1986 by Bill C-23, which received Royal Assent on 19 December 1986. Tnis bill amended the Income Tax Act by increasing (from $5,500 in 1985 to $7,500 in 1986) the maximum limit for an RRSP contribution by an individual witnout a regular pension plan. The limitation to 20% of earned income, nowever, remained the same. Bill C-23 also provided that all individual contributions toward a defined benefit pension plan by employees belonging to it would be tax-deductible. Other changes allowed greater flexibility to persons wishing to withdraw contributions from their RRSPs.

The Pension Benefits Standards Act, 1985, enacted on 27 June 1986, came into effect on 1 January 1987. It establisned standards for registered pension plans under federal jurisdiction, such as those of Crown corporations, but not those covering public service employees. Among tne numerous pension reform provisions of tne Act were requirements for portability, survivor benefits, early retirement benefits and tne inclusion of part-time workers.

Very briefly, tne examples discussed illustrate ways in which social security measures have been introduced by means of tne Income Tax legislation. The value of the various income security programs of tne Income Tax Act in 1976 was reported to be $5.3 billion, equal to 45% of total federal government spending during 1976-77 on family allowances, pensions for the aged, Unemployment Insurance payments, Canada Pension Plan

(1) S.C. 1974-75-76, c. 26, s. 70(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

benefits and contributions to the provinces for cost-shared provincial welfare programs under the Canada Assistance Plan.(1) The value of the "hidden welfare system" was reported to be $8.8 billion for 1983.(2)

It was stated in 1988 that there are "more than 50 federal tax expenditures ("tax breaks") in the social development field. About half of these selective tax measures are in the social welfare category for purposes of income assistance and security."(3)

Many provisions of the Income Tax Act have been amended in recent years. In particular, in 1988, Bill C-139, mentioned previously, contained numerous provisions affecting individual tax liability. Brief reference has been made here only to some of the new amendments which affect the hidden welfare system.

SOCIAL INSURANCE

A. Health Legislation

Canada's medicare system provides comprehensive health care insurance for residents of all the provinces and the territories. Because it provides for universal coverage, it is broader in concept than most insurance plans. It forms an important element of the welfare system.

Since health matters in general fall within provincial constitutional responsibility, the role of the federal government in this area has been largely one of funding. However, by attaching conditions to its financial contributions, it has been able to shape policy and, with provincial cooperation, to establish the present national health insurance program.

---

(1) National Council of Welfare, The Hidden Welfare System Revisited, Ottawa 1979, p. 10.

(2) Prince (1987), p. 215.

(3) G. Bruce Doern et. al., Public Budgeting in Canada, Carleton University Press, Ottawa 1988, p. 157.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Long before the national plan was establisned, some provinces had enacted health care legislation. During tne depression years, municipal and provincial support of hospitals broadened generally, as patients' ability to pay declined.

By the late 1930s some provinces were paying statutory per diem amounts for hospital patients, thus establishing precedents for later health insurance plans.

To assist the federal government in planning for tne post-war era, the 1943 Marsh Report(1) on social security was prepared. It called for a comprehensive system of social security for Canada, including national health insurance. The Heagerty Report,(2) prepared following the research of an advisory committee, called for a compulsory, contributory health insurance program involving conditional grants from tne federal government to the provinces and provided a detailed model act wnicn the provinces might follow.

Saskatchewan in 1947 implemented a universal, government-sponsored hospital insurance program. British Columbia and Alberta followed with the introduction of their hospital insurance plans in 1948 and 1949.

In 1948 the federal government introduced tne National Health Grants program involving federal-provincial cost-sharing. This program in effect paved tne way for an eventual national health insurance plan.

At the federal-provincial conference in 1955, Ontario proposed a federal-provincial hospital insurance, diagnostic services and home care plan, to be cost-shared. Following tne conference, agreement was reached to introduce a hospital insurance program.

The Hospital Insurance and Diagnostic Services Act(3) came into effect on 1 July 1958. By providing for federal contributions it

---

(1) L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, University of Toronto Press, Toronto, reprint version, 1975.

(2) Canada, Advisory Committee on Health Insurance, Health Insurance, King's Printer, Ottawa, 1943.

(3) S.C. 1957 c. 28 (amended 1958); repealed, S.C. 1984 c. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

made possible the provincial establishment of hospital plans that came to have nearly universal coverage. The four western provinces and Newfoundland immediately joined the scheme.

The Hospital Insurance legislation required universal coverage and provided benefits including standard hospital ward care, chronic care and special services in acute-care hospitals. Out-patient services were included on an optional basis.

Medical insurance remained as an issue to be resolved. Legislation providing for medical care insurance was passed in Saskatchewan in 1961, taking effect on 1 July 1962. This plan established a precedent in Canada for universal medical care insurance supported by taxes and administered by a public body. The report of the Hall Commission in 1964 favoured a universal compulsory program for the nation, on the model established by Saskatchewan.

The federal Medical Care Act(1) was passed and proclaimed in 1966 and implemented in 1968. It established a national grant-in-aid program of medical care insurance covering physicians' services (medicare) with the federal government contributing financially, in essence on a 50-50 basis, to provincially-operated plans. Because health care is a provincial responsibility, medicare in Canada consists of 12 separate plans operated by the provinces and territories. A provincial plan, to be eligible for federal contributions, has to meet certain criteria, as follows:

1. Public, Non-profit Administration

The provincial plan must be administered and operated on a non-profit basis by a public authority responsible to the government of the province or to a provincial minister designated for such purpose, and be subject to audit.

2. Accessibility

It is required that the plan provide insured services upon uniform terms and conditions to all insurable residents. The establishment

(1) S.C. 1966-67, c. 64; repealed, S.C. 1984 c. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of a tariff of authorized payments is called for, on a basis tnat provides for reasonable compensation for insured services and that does not impede reasonable access to insured services by insured persons.

3. Universality

Coverage under a provincial plan was required to be universally available to all eligible residents of tne province and to cover at least 95% (now 100%) of the total eligible population.

4. Portability of Benefits

There must be no requirement for a minimum period of residence of more than three months (in a province) before eligibility for insured services is achieved. A plan must provide for coverage of tne costs of insured services furnished to insured persons wnile temporarily absent from the province or, upon their moving to another participating province, until the plan of tnat province provides coverage.

The national medicare plan provided for comprenensive coverage for all medically required services rendered by a physician or surgeon, with no dollar limit. Some surgical dental services in nospital were also covered.

The arrangements for federal contributions under tne plan were changed by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Establisned Programs Financing Act in 1977.(1) Federal funding tnencefortn was not directly related to provincial costs under tne plan, but took tne form instead of a transfer of tax points to the provinces and a tnree-part casn payment.

In time, the practice of extra-billing by pnysicians for services rendered became a public issue. On 12 December 1983, tne Canada Health Act (Bill C-3) was introduced in the House of Commons. One purpose of the bill was to eliminate extra-billing by physicians and tne practice of charging user fees for hospitalization. It provided, in essence, for tne withholding of federal funds to a provincial health insurance program in accordance with the amounts charged in the province by means of

(1) S.C. 1976-77, c. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

extra-billing or hospital user fees. The Act was passed by Parliament in April 1984 and received Royal Assent. It replaced the previous medicare legislation.

B. Unemployment Insurance

The experience of the great depression lent impetus to the enactment of unemployment insurance provisions in Canada. From that time of national crisis the popular conviction grew that the federal government should be responsible for assisting the unemployed. Tne Unemployment Relief Act(1) of 1930 provided for financial assistance from the national government to tne provinces and municipalities attempting to cope witn tne enormous unemployment problems at that time. A number of federal laws to provide for relief and assistance for the unemployed were passed between 1931 and 1939 but, although unemployment insurance schemes were considered, the government was reluctant to undertake primary responsibility for wnat it considered a provincial and municipal problem. A National Employment Commission, established in 1936, involved the federal government in the unemployment issue mainly to ensure efficiency in relief expenditures. Other limited measures were taken during this decade in part to improve employment opportunities. These included legislation for Public Works Construction, Municipal Improvements Assistance and National Housing.

The outbreak of World War II, however, finally decided the government to proceed with a national unemployment insurance plan, botn to develop an efficient national employment service and to prepare for the depression that was expected after demobilization. In 1940, therefore, Parliament enacted provisions for a national unemployment scheme wnich became effective in 1941.(2) It was based upon principles of social insurance, with benefits dependent upon contributions. In order to ensure its constitutional validity, an amendment was made to the British North America Act (now the Constitution Act, 1867), designating unemployment

(1) S.C. 1930, 2nd Sess., c. 1.

(2) Unemployment Insurance Act, S.C. 1939-40. c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

insurance as a class of subject specifically within the legislative authority of Parliament.

The Unemployment Insurance Act was a landmark in Canadian social legislation, leading to the creation of federal offices across the country and the involvement of the national government as never before in the lives of Canadians.

The Act was revised in 1955. Provinces were allowed the choice of opting out of the plan with respect to their employees directly hired. About 80% of the nation's labour force was now covered by the Act. Subsequently, universal coverage was urged to provide uniform standards of unemployment insurance to all Canadians and "to bring the plan into closer alignment with pure or private insurance principles."(1)

In view of the growth of provincial spending in the social policy field, however, the provinces were reluctant to undertake contributions to the plan on behalf of their employees. Universal coverage became a main issue of federal-provincial discussion. The plan which evolved followed lengthy federal-provincial negotiations. The position of the federal government was that unemployment insurance was a scheme of social insurance and not social assistance; therefore, it did not invade provincial jurisdiction.

The new Unemployment Insurance Act, 1971(2) established a revised system which provided for regulations to be made to extend the categories of insurable employment. In particular, any employment not under a contract of service would be included as insurable "if it appears to the Commission that the terms and conditions of service of and the nature of the work performed by persons employed in that employment are similar to the terms and conditions of service of and the nature of the

---

(1) Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's," paper presented at the Canadian Political Science Association Conference, Ottawa, June 1982, p. 6.

(2) S.C. 1970-71-72, c. 48.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

work performed by persons employed under a contract of service."(1) Therefore, with very few exceptions, employment, whether under a written or oral contract of service, became insurable. Benefits were extended in 1971 to cover not only unemployment because of work shortage, but also situations resulting from sickness, non-occupational accidents, pregnancy or quarantine.

During the 1970s some "fine tuning" amendments to the Act were made. Modifications involved reduced benefit rates and lengthened qualification for eligibility periods. A 1975 amendment limited the maximum number of weeks for which benefits would be payable in the event of pregnancy, illness, injury or quarantine.(2)

Concern over the effect, particularly in the Maritimes, of proposed 1978 changes to the law (Bill C-14) led to certain modifications. It was decided that the re-entry qualification period for unemployment insurance would vary according to regional unemployment rates and there would be extended benefit phases for regions of high unemployment. Federal cutbacks in spending on unemployment insurance were to be offset by increased disbursements in the national employment strategy.

Under the new legislation, claimants whose income exceeded a certain level were made liable for repayment of part of the benefits received.(3)

As of 1 January 1979, the weekly unemployment insurance benefit was set at 60% of insurable earnings. The maximum insurable earnings for 1987 were $530 per week, and maximum weekly benefits were $318.

Even with the modifications made to the plan, the national cost of unemployment insurance benefits rose from $4,394 million in 1980 to $10,029 million in 1986.(4)

---

(1) Ibid., s. 4(c).

(2) An Act to Amend the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 9.

(3) S.C. 1978-79, c. 7.

(4) Prince (1987), p. 212.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Since January 1986, pension income relating to employment has been considered as earnings in determining the amount of benefit payments under the plan. (Pension income is taken to include any benefits from private pension plans as well as from the Canada and Quebec Pension Plans.)

Amendments to the Act in 1986 (Bill C-16) and in 1987 (Bill C-90, which came into effect in January 1988), provided that the Unemployment Insurance Commission may, with parliamentary approval, extend the period during which an insured person may qualify for benefits, taking into account the applicable regional rate of unemployment. Bill C-158, which received Royal Assent on 30 December 1988 and came into effect on 4 January 1989, provided that the period during which qualification for benefits may thus be related to the regional rate of unemployment will end in January 1990. Provision was made, however, for further extension of the period as before, by the Commission with the approval of Parliament.

C. The Canada Pension Plan

The Canada Pension Plan (CPP) was enacted in 1965,(1) providing a comprehensive, contributory pension scheme. Contributions to the program began in 1966, payment of retirement benefits in 1967 and of survivor's benefits in 1968. The legislation establishing the plan permitted the opting out of any province preferring to introduce its own comparable plan. Quebec opted out of the federal plan, choosing instead the Quebec Pension Plan. However, the two plans have been coordinated to provide in Canada a nation-wide system of contributory pensions which cover over 90% of the labour force.

The CPP is integrated with the Old Age Security program. Its objective is "to provide protection to contributors and their families against the loss of earning power in the event of the retirement, disability or death of the contributor."(2) It is intended to supplement rather than replace alternative private retirement plans. Under the CPP, benefits payable after retirement are related to the previous earnings of

---

(1) Canada Pension Plan, S.C. 1964-65, c. 51.

(2) Canada, Health and Welfare, 1984-85 Estimates, Part III, p. 5-27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

eligible recipients. In addition to regular pension benefits, tne plan also provides for supplementary benefits to orphans, spouses and disabled spouses.

The scheme was amended in 1974 to provide, among other tnings, for equal treatment for male and female contributors.(1) Legislation in 1977 further amended tne Act to provide for tne equal division between spouses of pension credits acquired during marriage in tne event of a legal dissolution of the marriage.

A number of major revisions were made to tne CPP in 1986, becoming effective on 1 January 1987. Among them were the following provisions:

- While a regular pension is payable at age 65, an adjusted benefit may be payable between ages 60 and 70, with decreased amounts before age 65 and increased amounts afterwards.

- Pensions are only payable under age 65 if the applicant has ceased working.

- The contributory period ends at age 70 or when pension payments begin, instead of at age 65 or on retirement, as before.

- Disability pensions were increased and provisions made for earlier coverage.

- The surviving spouse's pension will no longer cease upon remarriage.

- The definition of "spouse" was revised.

- Provisions for the disabled contributor's child's benefit were changed. Henceforth, a child may receive up to two benefits, rather than only one, if botn parents were contributors.

- The maximum permissible amounts of combined surviving spouse's and retirement or disability pensions were increased.

- The amounts of maximum annual contributions and of basic exemption were increased.

Other important modifications of the plan included provisions for the division of pension credits in the event of divorce or separation of spouses.

---

(1) S.C. 1974-75-76, c. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOCIAL WELFARE PROGRAMS

A. The Canada Assistance Plan (CAP)

The provision of social services in Canada falls witnin provincial jurisdiction. Federal involvement, however, came about tnrougn measures to provide national funding for provincial programs. A major step in this direction was the enactment of The Canada Assistance Plan (CAP) by Parliament in 1966.(1) In effect it laid tne basis for a national welfare program. The federal government under this plan undertook to pay half of the costs of social services provided by the provincial governments to persons in need. Welfare services provided under tnis cost-snaring arrangement included mothers' allowances, child welfare support, certain healtn care services for those in need and programs, such as day care and counselling, to remove causes of dependency. Through the CAP, the national government achieved a means of indirectly influencing provincial welfare programs and of speeding the development of programs in disadvantaged areas. The CAP formed an essential part of Canada's developing social security system enabling the provinces, through the cost-sharing formula, to provide a variety of services to the needy. Under the plan, assistance benefits are administered by the provinces.

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Establisned Programs Financing Act, previously mentioned, covered the major inter-governmental transfer programs, including tne CAP, providing provincial governments a share of national resources for social welfare spending.

In July 1988 tne Canada Child Care Act (Bill C-144) was introduced in the House of Commons. If enacted, it would nave committed the federal government to share witn provincial governments tne operating and capital costs of child care provisions up to a maximum of $4 billion over a period of seven years. The bill, nowever, did not become law, since it was not passed by the Senate before the parliamentary session ended witn tne calling of tne election.

---

(1) S.C. 1966-67, c. 45; R.S.C. 1985, c. C-1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Manpower Training and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons

The federal government shares responsibility for employment and economic development. In order to attain the national goal of realizing the productive potential of Canadians, several programs and services have been developed with the cooperation of the provinces.

Federal participation in these areas is not new. In 1912, the Agricultural Aid Act(1) was passed, providing for federal subsidies to the provinces to encourage agriculture. In 1913 the Agricultural Instruction Act(2) made available to the provinces per capita grants for the establishment of such institutions as veterinary schools and agricultural colleges. This was the first major conditional grant program.

Since that time various Acts have been passed by Parliament involving federal participation in manpower and vocational training in response to particular needs. In 1967 the Adult Occupational Training Act(3) led to the creation of the Canada Manpower Training Program and other plans.

The federal government, through the Department of Employment and Immigration, has paid the costs of occupational training of adults, financing programs provided by the provincial governments in technical institutes and community colleges as well as practical industrial training plans. The main objective is to provide workers with necessary skills to qualify for employment.

The Canada Employment and Immigration Commission administers and funds a variety of programs and services to combat unemployment, involving both training and job creation. These have included in past years the Canada Manpower Training Program, Critical Trade Skills Training, the New Technology Employment Program, the Canada Manpower Mobility Program and the Work-sharing program.

In accordance with the terms of federal-provincial agreements, the central government provides funds for training while the

---

(1) S.C. 1912, c. 3.

(2) S.C. 1913, c. 5.

(3) R.S.C. 1970, c. A-2; repealed 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces generally are responsible for the content and metnodology of training courses. Federal funds are provided in various categories. These nave included basic and occupational skills, work adjustment, apprenticesnip, job readiness and language training.

Trainees not eligible for unemployment insurance benefits may qualify in particular circumstances for certain living allowances.

Under the Vocational Renabilitation of Disabled Persons Act,(1) tne national government entered into agreements witn provinces to share the costs of services providing retraining for disabled persons.

In 1985 the Canadian Jobs Strategy reorganized federal training and job development programs witn new Job Development and Job Entry categories.

Section 15 on Equality Rignts in the Charter of Rignts and Freedoms took effect on 17 April 1985. The federal government that year endorsed measures to achieve employment equity for women, native people, tne disabled, and visible minorities.

IMPLEMENTATION OF LEGISLATION: THE DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE

The vehicle for tne implementation of many of tne social security and social welfare measures discussed has been tne Department of National Healtn and Welfare. Tne Department was establisned by statute in 1944(2) as part of the federal government's strategy for reorganizing society so as to insure against social and economic hazards. Its role was to coordinate plans with the provincial authorities to ensure that tne provinces would progress socially at the same rate.

The scope of involvement of the Department nas grown considerably since its early years. It now has tne responsibility for administering extensive, federally legislated programs relating to tne

---

(1) S.C. 1960-61, c. 26; amended by S.C. 1977, c. 54.

(2) Department of National Health and Welfare Act, S.C. 1944-45, c. 22; R.S.C. 1985, c. N-10.

nealth, social security and welfare of the people of Canada. Now included within its domain are three main branches dealing with health matters, two with income security or social services and others with service or advisory functions available to either.

The Health Protection Branch is responsible for setting standards for the sale of food, drugs and other items and for the control of communicable diseases. The Health Services and Promotion Branch administers the federal responsibilities for hospital and medical care insurance and is responsible for the promotion of health and prevention of illness.

The Medical Services Branch is responsible for providing health services to native Indians and residents of the territories as well as quarantine and immigration medical services.

On the welfare side, the Income Security Programs Branch administers the income maintenance programs - the Canada Pension Plan, the Family Allowance and Old Age Security programs. The Social Service Programs Branch administers various programs, most of which are cost-shared with the provinces. These include: the Canada Assistance Plan, Social Service Development, National Welfare Grants and New Horizons.

Although National Health and Welfare in recent years has had the largest departmental budget in the government, its expenditures are among the least discretionary of the total budget because "they involve a high proportion of statutory and federal-provincial obligations. About 97% of NHW expenditures are 'fixed' by legislation and varying obligations."(1) A high proportion of these expenditures are in the nature of transfer payments to provincial governments and to individuals. Changes to statutory payments by the Department require in practice not only federal legislative amendments but also consultation and agreements with the provinces.

The following is a list of some of the programs and activities of the Department:

---

(1) G. Bruce Doern (ed.), How Ottawa Spends Your Tax Dollars, James Lorimer and Co., Toronto 1981, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Old Age Security
- Guaranteed Income Supplement
- Family Allowances
- Canada Pension Plan
- Spouse's Allowance
- Health Services
- Health Promotion
- Health Insurance
- Fitness and Amateur Sport
- Medical Services

CONCLUSION

This paper presents only a brief overview of federal social security and social welfare legislation. The present Canadian system has developed through the creation of a variety of programs, some of universal application and others of benefit to particular groups. Provincially legislated programs, such as Workers' Compensation, have complemented national plans to protect Canadians to some extent from the major risks of life involved, for example, in old age, illness, disability and unemployment.

Since many of these subject areas are within provincial jurisdiction, national programs generally have been developed through negotiations and cooperation between the federal and provincial governments. Provincial initiatives have sometimes prompted the development of national legislation, as was the case with medicare. Generally, the funding capacity of the federal government has provided the power to influence the planning and composition of national schemes.

BIBLIOGRAPHY

Badgley, F., C.A. Charles and G.M. Torrance. The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report. University of Toronto, Toronto 1975.

Canada, Advisory Committee on Health Insurance. Health Insurance. King's Printer, Ottawa, 1943.

Canada, Employment and Immigration. Learning and Living in Canada. Vol. II, Ottawa, 1983.

Canada, Health and Welfare. Family Allowances. Ottawa, 1981.

Canada, Health and Welfare. 1984-85 Estimates, Part III; 1987-88 Estimates, Part III, Supply and Services, Ottawa.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, Health and Welfare. Inventory of Income Security Programs in Canada. Minister of Supply and Services, Ottawa, February 1988.

Canadian Tax Foundation. The National Finances, 1982-83. Toronto 1983.

Doern, G. Bruce, (ed.). Spending Tax Dollars, Federal Expenditures, 1980-81. Carleton University Press, Ottawa, 1980.

Doern, G. Bruce.(ed.). How Ottawa Spends Your Tax Dollars. James Lorimer and Co., Toronto, 1981.

Doern, G. Bruce, et al. Public Budgeting in Canada. Carleton University Press, Ottawa, 1988.

Dutka, Randall J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. CCH Canadian, Don Mills 1987.

Gillespie, W. Irwin. "Canada's Poor Staying That Way." Perception, January/February 1979, p. 6-7.

Jonnson, Andrew F. "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in tne 70's." Paper presented at tne Canadian Political Science Association Conference, Ottawa, June 1982.

Jonnson, J. Peter. Government Financial Assistance Programs in Canada (2nd ed.). Butterworths, Toronto 1982.

Kitcnen, B. "Tne Refundable Cnild Tax Credit." Canadian Taxation, Fall 1979, p. 44-51.

Marsh, L.C. Report on Social Security for Canada. University of Toronto Press, Toronto, (reprint version) 1975.

Matheson, Duncan. "Clarifying Social Welfare." Policy Options, July 1983, p. 26-29.

Meilicke, Carl A. and Janet L. Storch (ed.). Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends. Health Administration Press, Ann Arbor Mich., 1980.

National Council of Welfare. Family Allowances for All? Ottawa, 1983.

National Council of Welfare. The Hidden Welfare System Revisited. Ottawa, 1979.

Prince, Michael J. (ed.). How Ottawa Spends 1987-88: Restraining tne State. Metnuen, Toronto, 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Racnlis, Charles. "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's." Paper presented to the meeting of the Canadian Political Science Association, Ottawa, 1982.

Strain, Frank and Derek Hum. "Canadian Federalism and the Welfare State." In Jacqueline S. Ismael (ed.), The Canadian Welfare State. University Ismael of Alberta Press, Edmonton 1987.

Étude générale

BP-93F

LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL: LÉGISLATION CANADIENNE

Helen McKenzie
DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

AVRIL 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat YM32-2/93F
ISBN 0-660-92684-9

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

SÉCURITÉ DU REVENU 3

A. Sécurité de la vieillesse 3
1. Pensions de vieillesse 4
2. Supplément de revenu garanti 5
3. Allocation au conjoint 6

B. Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils 7

C. Programmes d'aide à l'enfance 9
1. Allocations familiales 9
2. Crédit d'impôt pour enfant 10

D. Dispositions fiscales 11
1. Dispositions visant les personnes à charge 12
a. Exemption de personne mariée ou équivalent 12
b. Exemption d'impôt pour enfants 12
c. Crédit d'impôt remboursable pour enfant 13
2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides 13
3. Crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente 14
4. Assurance-chômage et régimes de retraite 15

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

ASSURANCE SOCIALE 16

A. Législation en matière de santé 16
1. Gestion publique sans but lucratif 19
2. Accessibilité 19
3. Universalité 19
4. Transférabilité 19

B. Assurance-chômage 20

C. Régime de pensions du Canada 24

PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX 26

A. Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) 26

B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides 27

APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL 29

CONCLUSION 31

BIBLIOGRAPHIE 32

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL: LÉGISLATION CANADIENNE

INTRODUCTION

La sécurité sociale au Canada a été créée par l'adoption de lois touchant plusieurs domaines, principalement après la Seconde Guerre mondiale. Les mesures adoptées n'entraient pas dans le cadre d'un programme général mais ont plutôt été mises en oeuvre une à une, en réponse à des pressions et à des besoins particuliers.

Les changements sociaux qu'ont entraînés la Crise des années 30, la Seconde Guerre mondiale et les progrès de l'industrialisation ont incité le public à revendiquer des politiques nationales visant à protéger chacun contre les risques graves et à pourvoir à ses besoins fondamentaux. L'établissement d'un niveau de vie minimal est devenu un objectif commun.

La création de programmes nationaux à cette fin a été compliquée par la division des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On a eu recours à divers moyens pour surmonter ces obstacles et établir un réseau de services permettant de répondre aux besoins fondamentaux de chacun. À cette fin, le Parlement a légiféré pour établir des programmes de sécurité du revenu et d'assurance sociale et pour aider les gouvernements provinciaux à élaborer diverses mesures de bien-être social.

L'assurance sociale, qui prend notamment la forme de l'assurance-chômage, est fondée sur le partage des risques et sur la satisfaction de besoins moyens plutôt qu'individuels; le droit aux prestations dépend essentiellement du paiement de primes. Par ailleurs, la sécurité sociale est "la reconnaissance législative de la responsabilité de l'Etat concernant le bien-être de ses citoyens, les avantages obtenus étant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

considérés comme un "droit acquis" plutôt que comme une conséquence du versement de cotisations[1]". Le régime de sécurité de la vieillesse, par exemple, est un régime universel applicable à toutes les personnes admissibles.

En plus des régimes compris dans ces catégories, il existe des programmes qu'on peut qualifier de services de bien-être social ou de services sociaux. Essentiellement, il s'agit de mesures complémentaires de lutte contre la pauvreté à l'égard desquelles le gouvernement fédéral joue un rôle de financement. Dans certains cas, des programmes peuvent être considérés comme appartenant à plus d'une de ces catégories; le présent document les classe arbitrairement sous une seule rubrique.

La sécurité sociale au Canada, telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, est fondée sur le transfert de fonds fédéraux aux particuliers et aux gouvernements provinciaux et territoriaux. La première catégorie accapare la plus grande part des dépenses dites sociales, dont font partie les prestations versées aux personnes âgées, aux chômeurs, aux familles et aux anciens combattants. Les transferts intergouvernementaux englobent, quant à eux, les dépenses fédérales relatives aux accords fiscaux fédéraux-provinciaux, au Régime d'assistance publique du Canada et aux programmes de formation de la main-d'oeuvre, de même que les paiements aux gouvernements territoriaux. Le gouvernement fédéral finance en outre certains services directs offerts au public, par exemple en matière de logement, et à certains groupes, tels que les autochtones.

La législation à l'origine des programmes sociaux a souvent été suivie de pressions en vue de les améliorer. Par conséquent, la structure et les pouvoirs des organismes gouvernementaux qui interprètent l'esprit de la loi et facilitent l'application et la croissance des programmes constituent des sujets d'étude importants. Bien des ministères sont concernés par la politique fédérale en matière sociale, notamment ceux de la Santé et du Bien-être social, des Affaires des anciens

---

(1) Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's", communication présentée à la réunion de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

combattants, des Affaires indiennes et du Nord, et de l'Emploi et de l'Immigration.

Le présent document effectue un survol rapide de l'évolution de la législation fédérale en matière de sécurité du revenu, d'assurance sociale et de bien-être social au Canada et du rôle du ministère fédéral le plus actif dans son application, soit Santé et Bien-être social Canada. Comme nous ne pouvons analyser en détail ou décrire toutes les lois adoptées dans ce domaine, seules celles considérées comme ayant une importance majeure sont traitées.

SÉCURITÉ DU REVENU

A. Sécurité de la vieillesse

La sécurité du revenu pour les personnes âgées au Canada peut maintenant être considérée comme un système à trois niveaux: outre les caisses de retraite privées et les régimes offerts par l'employeur, il existe un régime public composé de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti ainsi que du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la création d'un régime national de sécurité sociale au Canada n'a pas été facile en raison de la division constitutionnelle des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Après une campagne pour la création d'un régime national de pensions de vieillesse et la réalisation d'une étude de la question par un comité parlementaire en 1924, on en arriva à la conclusion "qu'un régime contributif dont les primes seraient prélevées par le gouvernement fédéral serait inconstitutionnel, mais qu'il serait acceptable de verser des subventions fédérales pour la création d'un régime de pensions lié aux ressources et financé sur les fonds publics(1)".

---

(1) R.F. Badgley, C.A. Charles et G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, Toronto, Université de Toronto, 1975, p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette solution au problème constitutionnel a ouvert la voie à la création, par des mesures législatives, d'autres régimes de sécurité sociale financés selon la même formule.

1. Pensions de vieillesse

Conformément à la Loi des pensions de vieillesse de 1927(1), le gouvernement fédéral partageait avec les provinces le coût de pensions de vieillesse déterminées en fonction des ressources des prestataires et limitées aux personnes d'au moins 70 ans. Cette loi a été abrogée et remplacée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse(2), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1952. Cette loi établissait un programme à deux niveaux; dès lors, la pension de vieillesse devenait accessible de droit à tous les citoyens canadiens âgés de 70 ans, indépendamment de leurs ressources, mais sous réserve de certaines conditions de résidence. Le gouvernement fédéral s'engageait à assumer l'entière responsabilité de ce programme de subventions démographiques, dont les coûts devaient être financés à même les recettes fiscales générales.

Le Programme d'assistance-vieillesse devait cependant être administré par les provinces et les deux paliers de gouvernement devaient en partager les coûts. En vertu de la Loi sur l'assistance-vieillesse de 1951, les personnes âgées de 65 à 69 ans inclusivement avaient droit à une pension calculée en fonction de leurs ressources.

Au cours des années, le montant de la pension de vieillesse a été augmenté graduellement. En 1965, la Loi a été modifiée de façon à prévoir un ajustement sur le coût de la vie de la pension mensuelle de base (75 $ à l'époque), jusqu'à concurrence de 2 p. 100. Cette mesure est entrée en vigueur en 1968. Une autre modification datant de 1965 prévoyait un abaissement graduel de l'âge d'admissibilité à la pension. En 1970, les personnes admissibles pouvaient toucher leur pension dès l'âge de 65 ans.

Au cours des années 70, le régime de sécurité de la vieillesse a subi plusieurs réaménagements. En 1973, on a porté la pension

---

(1) S.C. 1926-27, c. 35.

(2) S.C. 1951 (2e session), c. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mensuelle à 100 $ et modifié la Loi pour en prévoir la révision trimestrielle (plutôt qu'annuelle), selon la hausse de l'indice des prix à la consommation.

En juin 1982, on a annoncé que l'indexation des prestations de sécurité de la vieillesse serait plafonnée à 6 p. 100 en 1983 et à 5 p. 100 à compter du 1er janvier 1984. Ces changements sont entrés en vigueur après que le projet de loi C-131 eut reçu la sanction royale le 15 février 1983. La pleine indexation a toutefois été très vite rétablie. La pension de base pour une personne seule est passée de 266,28 $ en 1984 à 323,28 $ en janvier 1989.

2. Supplément de revenu garanti

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1966 pour créer le supplément de revenu garanti (SRG) à l'intention des résidents canadiens à revenu modique touchant une pension de vieillesse(1). Le SRG, entré en vigueur en 1967, prévoyait le paiement d'un supplément de pension dans les cas indiqués, sous réserve de l'approbation d'une demande faite au ministre par le prestataire. Ce supplément était basé sur le revenu plutôt que sur les ressources du prestataire.

On pensait que la formule du revenu garanti constituerait, pour une sortie de fonds donnée, un meilleur complément de revenu qu'une augmentation forfaitaire. En 1971 et 1972, le SRG a été augmenté. À compter du 1er janvier 1973, les prestataires du SRG ont eu droit à la pleine indexation de leurs prestations sur le coût de la vie. Une nouvelle modification adoptée la même année prévoyait des augmentations trimestrielles du supplément à compter du 1er octobre 1973.

Des modifications ultérieures à la Loi ont entraîné d'autres augmentations des prestations du SRG le 1er janvier 1978 et le 1er janvier 1980.

Bien que les augmentations des pensions de vieillesse aient été assujettis aux taux restrictifs de 6 et 5 p. 100, aucune limite n'a été imposée à l'indexation des prestations du SRG. En effet, l'indexation

---

(1) S.C. 1966-67, c. 65.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

des pensions de vieillesse étant limitée à 6 p. 100 en 1983, les retraités nécessiteux ont pu toucher un SRG majoré de façon à ce que leur revenu ne diminue pas. Grâce aux changements apportés à la Loi, les prestataires du SRG ont eu droit à des augmentations de leurs prestations en juillet et en décembre 1984. On a dit du SRG qu'il constitue "le moyen le plus efficace de réserver une faible partie des recettes fiscales aux personnes âgées qui en ont le plus besoin(1)".

3. Allocation au conjoint

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1975 afin de permettre à certains conjoints de toucher une allocation. Le montant de cette prestation, versée à partir du 1er octobre 1975, est déterminé en fonction du revenu et versé aux conjoints (âgés de 60 à 64 ans) de retraités, sous réserve de conditions de résidence. La Loi sur l'asssistance-vieillesse, n'étant plus nécessaire, a été abrogée.

Initialement, l'allocation au conjoint cessait au moment du décès du retraité. À compter de 1978, on a continué à la verser au conjoint survivant pendant une période de six mois, puis, à partir de 1979, jusqu'à ce qu'il se remarie ou atteigne l'âge de 65 ans. En septembre 1985, l'"allocation au conjoint pour veuf ou veuve" a été instituée à l'intention de tous les veufs ou veuves à faible revenu ayant entre 60 et 64 ans, quel que soit l'âge du conjoint au moment du décès du retraité.

(En 1986, quelque 2,8 millions de Canadiens au total recevaient des prestations au titre des pensions de vieillesse, du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint(2), alors qu'il y en avait environ 2,5 millions en 1983.)

---

(1) W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying that Way", Perception, janvier-février 1979, p. 6-7.

(2) Santé et Bien-être social Canada, Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, février 1988, p. 163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils

En plus de ces importants programmes de sécurité du revenu, le gouvernement fédéral a adopté d'autres mesures de soutien du revenu pour les anciens combattants et les personnes à leur charge.

Après la Première Guerre mondiale, la Loi des pensions de 1919(1) a institué des pensions pour les anciens combattants invalides, les personnes à leur charge et celles à la charge de combattants décédés. La Loi des allocations aux anciens combattants de 1930(2) prévoyait le paiement d'allocations mensuelles aux anciens combattants nécessiteux, et les modifications apportées à cette loi au cours des années subséquentes en ont étendu la portée(3).

En 1962, l'adoption de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils(4) a permis à certains civils de toucher des prestations comparables à celles auxquelles avaient droit les anciens combattants. En 1973, les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils ont été assujetties à une formule modifiée d'évaluation du revenu prévoyant des ajustements annuels des prestations mensuelles(5).

En 1974, la Loi sur les allocations aux anciens combattants(6) a été modifiée afin d'assurer l'égalité entre anciens combattants hommes et femmes et d'élargir la définition des personnes pouvant être considérées comme conjoint ou veuve aux fins de ses dispositions(7). Un nouvel article rendait certains groupes admissibles,

---

(1) S.C. 1919, c. 43.

(2) S.C. 1930, c. 48.

(3) L.R.C. (1985), c. W-3.

(4) S.C. 1962, c. 11.

(5) S.C. 1973-74, c. 9.

(6) Loi de 1974 modifiant la législation sur les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils, S.C. 1974-75-76, c. 8, art. 2.

(7) Ibid., par. 3(7).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

notamment: les orphelins; les anciens combattants de sexe masculin ou les veufs âgés de 60 ans et plus; les anciens combattants de sexe féminin ou les veuves âgées de 55 ans et plus; et tout ancien combattant, veuf ou veuve inapte au travail en permanence pour cause d'invalidité physique ou mentale ou incapable de subvenir à ses besoins parce qu'il est atteint d'une invalidité ou d'une insuffisance alliée à des désavantages économiques ou parce qu'il doit s'occuper d'un enfant à charge(1).

Le gouvernement national administre donc deux programmes de prestations financières aux anciens combattants: les pensions d'invalidité aux anciens combattants et aux civils, ainsi que les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils. Depuis mai 1986, le droit aux prestations versées en vertu du premier de ces programmes est également reconnu aux personnes à charge survivantes des anciens combattants dont la pension d'invalidité se situait entre 5 et 47 p. 100 du montant maximal. Jusque-là, seules y avaient droit les personnes à charge survivantes des anciens combattants qui touchaient une pension supérieure à 48 p. 100 du montant maximal. Par la même occasion, l'âge limite des enfants à charge visés par ce programme est passé de 17 à 18 ans(2).

Des changements ont également été apportés au programme d'allocations aux anciens combattants et d'allocations de guerre pour les civils, à compter d'avril 1986. L'admissibilité est maintenant fonction du revenu, lequel est dans l'ensemble défini de la même façon que pour le SRG, même si les pensions d'invalidité des anciens combattants sont considérées comme un revenu et si des exemptions sont prévues relativement aux gains occasionnels et aux revenus d'intérêt. Comme pour les pensions d'invalidité, l'âge limite pour un enfant à charge est passé de 17 à 18 ans(3).

---

(1) Ibid., par. 4(1).

(2) Santé et Bien-être social Canada (1988), p. 40.

(3) Ibid., p. 40-41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Programmes d'aide à l'enfance

1. Allocations familiales

Le programme d'allocations familiales est une autre grande mesure prise par le gouvernement fédéral pour assurer la sécurité du revenu de tous les Canadiens. Même si, dès 1929, l'idée d'un programme semblable suscitait déjà un certain intérêt au Canada, ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale qu'on a commencé à l'envisager sérieusement comme moyen de redistribuer les revenus et de soutenir le pouvoir d'achat en prévision du chômage de l'après-guerre.

En 1944, la Loi sur les allocations familiales(1) a été adoptée. Le gouvernement fédéral s'engageait à payer, quelles que soient les ressources de la famille, une allocation mensuelle pour chaque enfant de moins de 16 ans. L'admissibilité était toutefois assujettie à certaines conditions de résidence. Entré en vigueur le 1er juillet 1945, le nouveau programme était financé à même les recettes générales et ne prévoyait pas l'imposition des prestations. Cette loi "ajoutait un nouvel élément à la notion d'État-providence en créant le premir programme d'aide sociale universel, en vertu duquel ni l'admissibilité ni le montant des prestations n'étaient fonction du revenu, des ressources ou des besoins(2)".

Près de trois décennies plus tard, une nouvelle Loi sur les allocations familiales(3) a apporté des changements majeurs au programme. Cette loi autorisait le versement, à compter du 1er janvier 1974, d'allocations familiales de 20 $ par mois pour chaque enfant de moins de 18 ans résidant au Canada. Les allocations devaient être indexées annuellement sur la hausse du coût de la vie d'après l'indice des prix à la consommation. Elles devenaient ainsi partie intégrante du revenu imposable des parents, leur valeur réelle diminuant selon que ce dernier augmentait,

---

(1) S.C. 1944, c. 40.

(2) Frank Strain et Derek Hum, "Canadian Federalism and the Welfare State", The Canadian Welfare State, Jacqueline S. Ismall (éd.), Edmonton, University of Alberta Press, 1987, p. 359.

(3) S.C. 1973-74, c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ce qui permettait de réduire les prestations versées aux personnes non nécessiteuses. Les conditions de résidence étaient en outre assouplies.

Toute province pouvait modifier le montant de l'allocation selon l'âge et le nombre d'enfants par famille, à condition que les prestations mensuelles atteignent au moins 60 p. 100 du taux national et que le montant moyen de l'allocation mensuelle pour tous les enfants soit égale au taux national mensuel. Le Québec a adopté son propre système d'allocations, dont le montant augmente pour le deuxième et le troisième enfant. L'Alberta a préféré verser des allocations qui croissent avec l'âge de l'enfant.

En 1976, l'indexation des allocations familiales a été suspendue pour cette année-là dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation.

En 1978, le programme a subi de profonds changements du fait de l'adoption d'un projet de loi qui modifiait la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les allocations familiales(1). À compter du 1er juillet 1979, les allocations ont été réduites de 25,68 $ à 20 $ pour chaque enfant de moins de 18 ans dans la plupart des provinces et dans les territoires, mais l'indexation annuelle sur le coût de la vie a été maintenue. Le budget fédéral de juin 1982 a proposé, comme mesure de restriction, que l'augmentation des allocations familiales par indexation soit limitée à 6 p. 100 en 1983 et à 5 p. 100 en 1984.

La modification de la Loi sur les allocations familiales prévue dans le projet de loi C-70, qui a été présenté à la Chambre des communes en septembre 1985 et adopté en janvier 1986, visait à indexer les allocations familiales seulement en fonction de la proportion du taux d'inflation dépassant 3 p. 100.

2. Crédit d'impôt pour enfant

En 1979, au moment où l'on a réduit les allocations familiales, on créait le Programme du crédit d'impôt pour enfant (prévu par

---

(1) Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi de 1973 sur les allocations familiales, S.C. 1978-79, c. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

une loi de 1978). Cette nouvelle prestation familiale était octroyée par le biais du système de l'impôt sur le revenu. À la différence du programme universel d'allocations familiales, le programme de crédit d'impôt pour enfant est sélectif et vise "à assurer une aide supplémentaire permettant de compenser les coûts d'éducation des enfants dans les familles à faible et moyen revenus(1)". Il consiste à verser une fois par an aux familles à revenu modique un montant pour chaque enfant de moins de 18 ans; ce montant diminue en fonction du niveau de revenu de chaque famille. Au moment de son entrée en vigueur, le crédit était de 200 $ par enfant pour les familles dont le revenu annuel ne dépassait pas 18 000 $. Bien que les allocations familiales aient été assujetties aux mesures de restriction annoncées en 1982, le crédit d'impôt a continué d'être entièrement indexé.

Des changements au programme sont entrés en vigueur pour l'année d'imposition 1986. Un versement annuel anticipé d'une partie du crédit a commencé à être consenti aux familles ayant déclaré un revenu net de moins de 15 000 $ au cours de l'année précédente, le solde ne leur étant versé qu'une fois qu'après la production de leur déclaration d'impôt pour l'année en cours. Lorsque le revenu familial dépasse 15 000 $, le crédit est versé aux familles admissibles une fois qu'elles ont produit leur déclaration d'impôt pour l'année en cours.

Le niveau de revenu ouvrant droit au montant maximal du crédit a été réduit à 23 500 $ pour l'année d'imposition 1986, puis il a été augmenté à 23 760 $ pour l'année d'imposition 1987(2). En 1988, le montant du crédit d'impôt remboursable pour enfants a été majoré.

D. Dispositions fiscales

On ne saurait nier l'importance de la législation relative à l'impôt sur le revenu pour la mise en oeuvre de mesures de sécurité sociale. La Loi de l'impôt sur le revenu(3) et les diverses lois

---

(1) Santé et Bien-être social Canada, Allocations familiales, Ottawa, 1981, p. 9.

(2) Santé et Bien-être social Canada (1988), p. 17.

(3) Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adoptées pour la modifier ont certes pour but premier de percevoir des recettes pour l'État, mais elles sont parfois assorties d'exonérations fiscales destinées à aider certaines catégories de la population. Parce que les avantages fiscaux consentis ne sont habituellement pas considérés comme des mesures de sécurité sociale, on les qualifie de "régime caché d'assistance sociale(1)".

1. Dispositions visant les personnes à charge

Certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visent à assurer la sécurité du revenu en réduisant le revenu imposable du contribuable d'un montant qui varie selon le nombre de personnes à sa charge. Il s'agit de l'exemption de personne mariée (ou de son équivalent) et des exemptions pour enfants et autres personnes à charge, qui sont offertes au contribuable lorsque son conjoint ou ses personnes à charge ont un revenu faible ou nul. En outre, le crédit d'impôt pour enfant décrit précédemment constitue une mesure d'aide à l'enfance pour les familles à faible revenu.

a. Exemption de personne mariée ou équivalent

Tout contribuable peut réclamer une exemption fiscale pour un conjoint à charge. Les changements apportés en 1986 exigent cependant du contribuable qui s'est marié au cours d'une année donnée qu'il soustraie de cette exemption le revenu du conjoint pour l'année entière. Ce montant doit tenir compte des prestations du SRG et de toutes les autres prestations reçues.

Le chef de famille monoparentale peut réclamer l'équivalent de l'exemption de personne mariée pour un enfant à charge, au lieu de l'exemption d'impôt pour enfant, qui représente un plus petit montant.

b. Exemption d'impôt pour enfants

Selon le Conseil national du bien-être social, l'exonération d'impôt pour enfants à charge est "la plus ancienne mesure fiscale fédérale

---

(1) Michael J. Prince (éd.), How Ottawa Spends 1987-88, Restraining the State, Toronto, Methuen, 1987, p. 214.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concernant les enfants, mais aussi probablement la moins connue[1]". En effet, les déductions du revenu imposable à ce titre existent au Canada depuis 1918. En 1982, l'exemption pour un enfant à charge de moins de 18 ans a été fixée à 710 $, pour finalement être réduite à 560 $ pour l'année d'imposition 1987.

Un changement apporté en 1986 permet de réclamer une exemption d'au plus 1 440 $ pour un enfant à charge de plus de 17 ans souffrant d'une infirmité physique ou mentale. (En plus de cette exemption, une déduction restreinte est autorisée pour les frais de garderie. Le montant maximal de cette déduction a été majoré en 1988, à l'occasion d'une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu (projet de loi C-139) dont il sera question plus loin.)

c. Crédit d'impôt remboursable pour enfant

Le programme de crédit d'impôt remboursable pour enfant, dont il a été question précédemment, a été qualifié de "mesure la plus révolutionnaire du régime fiscal fédéral depuis sa création en 1917[2]". Ce programme permet à l'État non seulement de s'assurer des rentrées d'argent, mais aussi de verser des prestations aux personnes dans le besoin.

2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides

D'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu réduisent le revenu imposable de certains particuliers, compte tenu de certains facteurs. Il s'agit notamment des dispositions visant à aider les personnes âgées et les invalides.

---

(1) Conseil national du bien-être social, Les allocations familiales, un régime à repenser?, Ottawa, 1983.

(2) B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, automne 1979, p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En 1987, la déduction du revenu imposable établie depuis de nombreuses années à l'intention des personnes âgées de 65 ou plus atteignait 2 640 $, alors qu'elle était de 1 000 $ dans les années 70.

On a adopté des dispositions visant à accorder à un contribuable handicapé, dans certaines circonstances, une déduction personnelle supplémentaire s'il est totalement aveugle ou obligé de garder le lit ou de demeurer dans un fauteuil roulant depuis 12 mois(1). Le montant de cette déduction a été majoré par une modification à la Loi adoptée au début des années 70(2). En 1986, la définition de l'incapacité a été élargie de façon à englober toute déficience prolongée qui fait qu'une personne est "manifestement limitée dans ses activités de vie quotidienne", et la déduction accordée aux personnes handicapées a été majorée.

3. Crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente

Un crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente a été créé en 1986 à l'intention des contribuables ayant un revenu familial net inférieur à 15 000 $(3). Le crédit de 50 $ par adulte admissible et de 25 $ par enfant est réduit d'une somme égale à 5 p. 100 du montant du revenu excédant 15 000 $.

Le projet de loi C-139, qui a été adopté et a reçu la sanction royale en septembre 1988, a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu de façon à augmenter le crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente et à faire passer de 15 000 $ à 16 000 $ le revenu maximal admissible, à compter de 1988(4).

---

(1) Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, al. 110(1)e).

(2) S.C. 1973-74, c. 14, par. 35(4).

(3) Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi connexe, S.C. 1986, c. 55.

(4) S.C. 1988, c. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

4. Assurance-chômage et régimes de retraite

Une autre série de dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visant à assurer la sécurité du revenu comprend la déduction du revenu imposable des cotisations aux régimes privés ou publics qui compensent le manque à gagner attribuable au chômage ou à la retraite. Dans cette catégorie se trouvent les déductions des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec, des primes d'assurance-chômage et des cotisations versées à un régime de pension d'un employeur ou d'un syndicat ou encore à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER).

En 1975, on a créé la déduction relative au revenu de pensions, qui permettait à un particulier de soustraire à l'impôt 1 000 $ de son revenu de retraite provenant d'un régime de pension privé(1).

Des changements visant les régimes d'épargne-retraite sont entrés en vigueur avec l'adoption du projet de loi C-23, qui a reçu la sanction royale le 19 décembre 1986. Ce projet de loi modifiait la Loi de l'impôt sur le revenu en augmentant (de 5 500 $ en 1985 à 7 500 $ en 1986) le montant maximal des cotisations pouvant être versées à un REER par un particulier ne cotisant pas à un régime de pensions ordinaire. La limite de 20 p. 100 du revenu gagné demeurait toutefois inchangée. Le projet de loi C-23 prévoyait aussi la déduction intégrale des cotisations personnelles versées à un régime de pension à prestations déterminées par des employés y adhérant. Les changements apportés ont aussi accordé une plus grande marge de manoeuvre aux personnes désirant retirer leurs cotisations à un REER.

La Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension, qui avait été promulguée le 27 juin 1986, est entrée en vigueur le 1er janvier 1987. Elle établit les normes régissant les régimes enregistrés de retraite de compétence fédérale, comme ceux des sociétés d'État, mais non ceux des employés de la fonction publique. Des exigences relatives à la transférabilité, aux prestations de survivant, aux prestations de retraite anticipée et à l'inclusion des employés à temps partiel ne sont que quelques-unes de nombreuses réformes prévues dans la Loi.

---

(1) S.C. 1974-75-76, c. 26, par. 70(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les exemples que nous venons de citer illustrent très brièvement comment diverses mesures de sécurité sociale ont été instituées par le biais de la législation fiscale. En 1976, on estimait à 5,3 milliards de dollars la valeur des divers programmes de sécurité de revenu intégrés à la Loi de l'impôt sur le revenu, soit 45 p. 100 de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral attribuables en 1976-1977 aux allocations familiales, aux pensions de vieillesse, aux prestations d'assurance-chômage, aux prestations du Régime de pensions du Canada et à la contribution fédérale aux programmes provinciaux de bien-être social à frais partagés, prévus par le Régime d'assistance publique du Canada(1). La valeur du "régime caché d'assistance sociale" était évaluée à 8,8 milliards de dollars en 1983(2).

En 1988, on dénombrait "plus de 50 dépenses fiscales fédérales ("allégements fiscaux") dans le secteur du développement social, dont environ la moitié relèvent du domaine du bien-être social et visent à assurer la sécurité du revenu(3)".

Bon nombre de dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ont été modifiées ces dernières années. En 1988, notamment, beaucoup de dispositions du projet de loi C-139 touchaient les obligations fiscales des particuliers. Nous n'avons fait brièvement référence ici qu'à quelques-unes des nouvelles dispositions touchant le régime caché d'assistance sociale.

ASSURANCE SOCIALE

A. Législation en matière de santé

Le régime canadien d'assurance-maladie garantit une gamme complète de soins de santé aux résidents de toutes les provinces et des territoires. Étant donné qu'il assure une protection universelle, il est

---

(1) Conseil national du bien-être social, Retour sur le régime caché d'assistance sociale, Ottawa 1979, p. 11.

(2) Prince (1987), p. 215.

(3) G. Bruce Doern et. al., Public Budgeting in Canada, Ottawa, Carleton University Press, 1988, p. 157.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'une conception plus vaste que la plupart des régimes d'assurance et constitue à ce titre un élément important du régime de bien-être social de la population canadienne.

Puisque les questions de santé en général relèvent constitutionnellement de la compétence provinciale, le gouvernement fédéral a vu son rôle dans ce domaine surtout limité au financement des programmes. Toutefois, en attachant des conditions à sa contribution financière, il a été en mesure d'élaborer une politique nationale de la santé et, avec la collaboration provinciale, d'établir l'actuel programme national d'assurance-santé.

Bien avant la création du programme national, certaines provinces avaient adopté des lois sur la santé. Durant la Crise, l'appui municipal et provincial aux hôpitaux s'était généralement élargi, à mesure que les ressources pécuniaires des malades diminuaient.

Dès la fin des années 30, certaines provinces versaient une indemnité journalière pour les malades hospitalisés, établissant ainsi des précédents qui allaient ouvrir la voie aux programmes actuels d'assurance-santé.

Le rapport Marsh(1) sur la sécurité sociale, publié en 1943, devait aider le gouvernement fédéral à planifier l'après-guerre. Ce rapport recommandait la création au Canada d'un régime global de sécurité sociale et, notamment, d'un programme national d'assurance-santé. Par la suite, le rapport Heagerty(2), fruit des travaux d'un comité consultatif, a recommandé la création d'un programme d'assurance-santé contributif obligatoire, financé en partie par des subventions conditionnelles du gouvernement fédéral aux provinces, et a proposé un projet de loi cadre que les provinces pourraient adopter.

---

(1) L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

(2) Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé, Health Insurance, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1947, la Saskatchewan a mis sur pied un programme d'assurance-hospitalisation universel financé par le gouvernement. La Colombie-Britannique et l'Alberta en ont fait autant en 1948 et 1949.

En 1948, le gouvernement fédéral lançait le Régime des subventions fédérales à l'hygiène, qui prévoyait un partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce régime était l'ancêtre du régime national d'assurance-santé.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de 1955, l'Ontario a proposé un régime fédéral-provincial à frais partagés d'assurance-hospitalisation, de services diagnostiques et de soins à domicile. Après la conférence, on a conclu un accord en vue de la création d'un régime d'assurance-hospitalisation.

La Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques(1) est entrée en vigueur le 1er juillet 1958. En assurant une contribution financière du gouvernement fédéral, elle rendait possible la création par les provinces de régimes d'assurance-hospitalisation qui ont fini par devenir presque universels. Les quatre provinces de l'Ouest et Terre-Neuve ont immédiatement participé à ce programme.

La législation sur l'assurance-hospitalisation exigeait une protection universelle et assurait notamment les soins hospitaliers ordinaires, les soins aux malades chroniques ainsi que les services spéciaux dans les hôpitaux pour soins intensifs. Les services aux malades externes étaient assurés facultativement.

Toutefois, la question de l'assurance médicale n'était pas encore tout à fait réglée. En 1961, la Saskatchewan adoptait une loi sur l'assurance-maladie qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 1962. Cette loi créait un précédent au Canada en matière d'assurance-maladie universelle financée par les impôts et administrée par un organisme public. En 19[illegible] le rapport de la Commission Hall recommandait un programme un[illegible] obligatoire pour tout le pays, basé sur le modèle de la Saskatchewan.

---

(1) S.C. 1957, c. 28 (modifiée en 1958); S.R.C. 1970, c. H-8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C'est ainsi que la Loi sur les soins médicaux(1), adoptée et promulguée en 1966, est entrée en vigueur en 1968. Cette loi créait un régime d'assurance de soins médicaux selon lequel le gouvernement fédéral contribuait financièrement, en principe à part égale, aux régimes provinciaux. Étant donné que l'assurance-santé relève de la compétence provinciale, le régime canadien consiste en 12 régimes distincts administrés par les provinces et les territoires. Toutefois, pour avoir droit à la contribution fédérale, un régime provincial doit respecter certains critères, que voici:

1. Gestion publique sans but lucratif

Le régime provincial doit être administré et appliqué, sans but lucratif, par une autorité publique comptable au gouvernement de la province ou à un ministre provincial désigné à cette fin; il doit aussi être assujetti à la vérification.

2. Accessibilité

Le régime doit offrir les services assurés à des conditions uniformes à tous les résidents assurables et prévoir l'établissement d'un barème des paiements autorisés qui offre une compensation raisonnable pour les services assurés et qui n'écarte pas une possibilité raisonnable pour les personnes assurées de bénéficier des services assurés.

3. Universalité

La protection d'un régime provincial doit être universellement applicable à tous les résidents assurables de la province et protéger au moins 95 p. 100 d'entre eux (maintenant 100 p. 100).

4. Transférabilité

Le régime ne doit imposer aucune période minimum de résidence supérieure à trois mois (dans une province) avant qu'une personne ait droit aux services assurés. Il doit également prévoir le paiement du coût des services assurés dispensés aux personnes assurées lorsqu'elles sont temporairement absentes de la province ou, si ces personnes déménagent

---

(1) S.C. 1966-67, c. 64, abrogée par S.C. 1984, c. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans une autre province participante, jusqu'à ce que le régime de cette nouvelle province s'applique.

Le régime national d'assurance-santé devait s'appliquer à tous les services requis sur le plan médical et fournis par un médecin ou un chirurgien, sans limite monétaire. Certains services de chirurgie dentaire fournis dans les hôpitaux étaient aussi couverts.

En 1977, les ententes relatives à la participation financière du gouvernement fédéral dans le cadre du régime ont été modifiées par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis(1). Désormais, le financement fédéral n'était plus lié directement aux coûts du régime pour la province mais prendrait la forme d'un transfert de points d'impôt aux provinces et de versements en espèces trois fois par an.

Avec le temps, la pratique de la surfacturation par les médecins pour la prestation de services a fait l'objet d'un débat public. Le 12 décembre 1983, la Loi canadienne sur la santé (projet de loi C-3) était déposée à la Chambre des communes. L'objet en était de supprimer la surfacturation et la pratique des frais modérateurs pour l'hospitalisation. Essentiellement, elle permettait au gouvernement fédéral de retenir, sur les fonds destinés à un régime provincial d'assurance-santé, un montant égal aux frais imposés par cette province au moyen de la surfacturation ou des frais modérateurs. La Loi, adoptée par le Parlement en avril 1984 et revêtue de la sanction royale, a remplacé la législation antérieure sur l'assurance-maladie.

B. Assurance-chômage

La Crise a fourni l'impulsion nécessaire à l'adoption d'une loi sur l'assurance-chômage au Canada: dès lors, il s'est développé au Canada un sentiment populaire selon lequel il incombait au gouvernement fédéral d'aider les chômeurs. La Loi remédiant au chômage de 1930(2)

---

(1) S.C. 1976-77, c. 10.

(2) S.C. 1930, 2e session, c. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

prévoyait une aide financière du gouvernement national aux provinces et aux municipalités désireuses de s'attaquer aux énormes problèmes causés à l'époque par le chômage. Entre 1931 et 1939, un certain nombre de lois fédérales ont été adoptées en vue d'aider et de secourir les chômeurs; cependant, même s'il ne rejetait pas l'idée d'un régime d'assurance-chômage, le gouvernement était réticent à assumer seul une responsabilité qu'il estimait être du ressort des provinces et des municipalités. En créant la Commission nationale de placement en 1936, le gouvernement fédéral voulait simplement s'assurer de l'efficacité des dépenses engagées pour remédier au chômage. D'autres mesures limitées ont été prises au cours de cette décennie, en partie pour améliorer les perspectives d'emploi. La Loi sur la construction d'ouvrages publics, la Loi sur l'aide auxaméliorations municipales et la Loi nationale sur le logement ne sont que quelques exemples à cet égard.

C'est toutefois la déclaration de la Seconde Guerre mondiale qui a finalement décidé le gouvernement à créer un programme national d'assurance-chômage, afin non seulement de mettre en place un service national de placement efficace mais aussi de se préparer à la crise qui allait suivre la démobilisation. En 1940, le Parlement a donc adopté un régime national d'assurance-chômage qui allait entrer en vigueur en 1941(1). Inspiré des principes de l'assurance sociale, ce régime prévoyait le versement de prestations proportionnelles aux cotisations. Afin de s'assurer de la validité constitutionnelle de ce régime, le gouvernement fédéral a apporté une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (maintenant la Loi constitutionnelle de 1867) pour désigner l'assurance-chômage comme étant expressément de compétence fédérale.

L'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage fait date dans l'histoire de la législation canadienne en matière sociale; elle a donné lieu à une prolifération de bureaux fédéraux d'un bout à l'autre du pays, de sorte que le gouvernement fédéral est devenu plus présent que jamais dans la vie des Canadiens.

---

(1) Loi sur l'assurance-chômage, S.C. 1939-40, c. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La Loi a été modifiée en 1955. À cette occasion, les provinces ont été autorisées à établir leur propre régime pour leurs employés directs. Ainsi, environ 80 p. 100 de la population active du pays était protégée par l'assurance-chômage. Par la suite, l'universalité de la protection a été exigée afin d'assurer des normes uniformes d'assurance-chômage à tous les Canadiens et "de rendre le régime plus conforme aux principes de l'assurance pure ou privée(1)".

Devant la croissance de leurs dépenses dans le secteur de la politique sociale, les provinces hésitaient à contribuer au régime au nom de leurs employés. C'est ainsi que la protection universelle est devenue l'un des principaux enjeux des conférences fédérales-provinciales. Le régime qui a résulté de ces discussions marquait l'aboutissement de longues négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral estimait que l'assurance-chômage était un programme d'assurance sociale et non pas d'aide sociale et que, par conséquent, il n'empiétait pas sur la compétence provinciale.

La Loi de 1971 sur l'assurance-chômage(2) a établi un nouveau régime prévoyant l'adoption de règlements en vue d'élargir les catégories d'emplois assurables. En particulier, tout emploi ne faisant pas l'objet d'un contrat de louage de services serait considéré comme assurable "s'il paraît évident à la Commission que les modalités des services rendus et la nature du travail exécuté par les personnes exerçant cet emploi sont analogues aux modalités des services rendus et à la nature du travail exécuté par les personnes exerçant un emploi aux termes d'un contrat de louage de services(3)". Par conséquent, à quelques très rares exceptions près, tous les emplois sont devenus assurables, qu'ils fassent l'objet d'un contrat oral ou écrit. Le régime a été élargi en 1971 de façon à couvrir non seulement le chômage résultant d'une pénurie de

---

(1) Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", document présenté à la conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982, p. 6.

(2) S.C. 1970-71-72, c. 48.

(3) Ibid., al. 4c).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

travail, mais également les situations dues à la maladie, à un accident autre que professionnel, à la grossesse ou à la mise en quarantaine.

Au cours des années 70, des aménagements de détail ont été apportés à la Loi, notamment pour réduire les taux de prestations et rallonger les périodes y ouvrant droit. Une modification apportée en 1975 a limité le nombre de semaines donnant droit à des prestations en cas de grossesse, de maladie, de blessure ou de mise en quarantaine(1).

D'autres modifications ont été apportées à la suite des préoccupations suscitées par les répercussions des amendements envisagés en 1978 dans le projet de loi C-14, en particulier dans les Maritimes. On a alors décidé que la période de référence après un retour à la population active pourrait varier en fonction des taux régionaux de chômage et qu'on accorderait des périodes prolongées de prestations dans les régions où ces taux seraient élevés. Les restrictions fédérales au titre des dépenses consacrées à l'assurance-chômage devaient être compensées par une augmentation des fonds consacrés à la stratégie nationale de l'emploi.

Aux termes de la nouvelle législation, les prestataires dont le revenu dépassait un certain niveau étaient tenus de rembourser une partie des prestations reçues(2).

Au 1er janvier 1979, la prestation hebdomadaire d'assurance-chômage a été fixée à 60 p. 100 des gains assurables. En 1987, le maximum des gains assurables était de 530 $ par semaine, et les prestations hebdomadaires atteignaient au plus 318 $.

Malgré les modifications apportées au régime, les dépenses nationales au titre de l'assurance-chômage sont passées de 4,394 milliards de dollars en 1980 à 10,029 milliards en 1986(3).

Depuis janvier 1986, les revenus de pension relatifs à un emploi sont pris en considération dans le calcul des gains devant servir à déterminer le montant des prestations d'assurance-chômage. (Les revenus de

---

(1) Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1974-75-76, c. 80, art. 9.

(2) S.C. 1978-79, c. 7.

(3) Prince (1987), p. 212.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pension englobent les prestations reçues en vertu d'un régime de pension privé, ainsi que celles versées en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec.)

Les modifications apportées à la loi en 1986 (projet de loi C-16) et en 1987 (projet de loi C-90, entré en vigueur en janvier 1988) prévoyaient que la Commission de l'assurance-chômage pouvait, avec l'approbation du Parlement, prolonger la période pendant laquelle un assuré a droit à des prestations, en tenant compte du taux de chômage en vigueur dans la région visée. Le projet de loi C-158, qui a reçu la sanction royale le 30 décembre 1988 et est entré en vigueur le 4 janvier 1989, prévoit que la période au cours de laquelle l'admissibilité aux prestations est déterminée en fonction du taux de chômage régional prendra fin en janvier 1990. On a toutefois prévu une disposition autorisant la Commission à prolonger, comme avant, la période d'admissibilité aux prestations, sous réserve de l'approbation du Parlement.

C. Régime de pensions du Canada

Le Régime de pensions du Canada (RPC) est entré en vigueur en 1965(1); il propose un régime contributif complet de pensions. Les cotisations au régime ont commencé en 1966, les premières prestations de retraite ont été versées en 1967 et les premières prestations au conjoint survivant en 1968. La loi qui a créé ce régime permettait aux provinces de s'en désaffilier pour en créer un comparable qui leur soit propre. C'est la formule qu'a choisie le Québec pour établir le Régime des rentes du Québec. Néanmoins, les deux régimes ont été coordonnés de façon à assurer à l'échelle du pays des régimes contributifs de pensions couvrant plus de 90 p. 100 de la population active.

Le RPC et le Programme de sécurité de la vieillesse ont été intégrés. Le RPC a pour objet "d'assurer aux cotisants et à leur famille une protection contre la perte de revenu causée par la retraite,

---

(1) Régime de pensions du Canada, S.C. 1964-65, c. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'invalidité ou le décès du cotisant[1]". Ce régime vise à compléter les régimes privés de retraite plutôt qu'à les remplacer. Les prestations payables à la retraite sont proportionnelles aux gains antérieurs des prestataires. Outre les prestations de retraite ordinaires, le régime prévoit également des prestations supplémentaires pour les orphelins, les conjoints et les conjoints invalides.

Le régime a été modifié en 1974 de façon à éliminer toute différence fondée sur le sexe dans le statut des cotisants[2]. En 1977, la Loi a de nouveau été modifiée de façon qu'en cas de dissolution légale du mariage, les crédits de pension acquis pendant le mariage soient répartis également entre les conjoints.

En 1986, le RPC a subi bon nombre de réformes importantes, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987. En voici quelques-unes:

- Si le retraité a droit à une pension normale à l'âge de 65 ans, des prestations ajustées peuvent lui être versées entre 60 et 70 ans; le montant de ces prestations va en décroissant avant l'âge de 65 ans et en croissant par la suite.

- Le retraité n'a droit à une pension avant l'âge de 65 ans que s'il a cessé de travailler.

- La période contributive prend fin lorsque le retraité atteint l'âge de 70 ans ou lorsque la pension commence à lui être versée, plutôt qu'à l'âge de 65 ans ou à la retraite, comme c'était le cas auparavant.

- Les montants des pensions d'invalidité sont majorés et la protection commence plus tôt.

- La pension versée au conjoint survivant n'est plus interrompue au moment de son remariage.

- La définition de "conjoint" a été revue.

- Les dispositions relatives aux prestations versées aux enfants du cotisant handicapé ont été modifiées. Dorénavant, un enfant pourra recevoir jusqu'à deux

---

(1) Santé et bien-être social Canada, Budget des dépenses 1984-1985, Partie III, p. 5-27.

(2) S.C. 1974-75-76, c. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

prestations, plutôt qu'une seule, si les deux parents sont cotisants.

- Le montant total maximum autorisé pour les prestations de survivant et la pension de retraite ou d'invalidité a été majoré.

- Les cotisations annuelles maximales et l'exemption de base ont été majorées.

PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX

A. Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Au Canada, c'est aux provinces qu'incombe la prestation des services sociaux; toutefois, le gouvernement fédéral a été amené à intervenir dans ce domaine en adoptant des mesures nationales de financement des programmes provinciaux. Un pas décisif a été fait dans cette direction lors de l'adoption au Parlement fédéral du Régime d'assistance publique du Canada en 1966(1). En effet, ce régime a jeté les bases d'un programme national de bien-être social. Par son intermédiaire, le gouvernement fédéral a pris en charge la moitié des coûts des services sociaux offerts par les gouvernements provinciaux aux personnes nécessiteuses. Les services de bien-être assurés en vertu de cet accord de partage des coûts comprenaient les allocations aux mères nécessiteuses, le soutien au bien-être de l'enfance, certains services de santé pour personnes nécessiteuses et des programmes visant à supprimer les causes de dépendance, notamment des programmes de garde d'enfants et d'orientation. Grâce au Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral a eu la possibilité d'agir indirectement sur les programmes provinciaux de bien-être social et d'en accélérer la mise en oeuvre dans les régions défavorisées. Ce régime a constitué un élément essentiel dans le développement du système canadien de bien-être social et il a permis aux provinces, grâce à la formule de partage des frais, de fournir divers services sociaux à ceux qui en avaient besoin. Dans ce régime, les prestations d'assistance sont gérées par les provinces.

---

(1) S.C. 1966-67, c. 45; L.R.C. (1985), c. C-1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, dont il a été question précédemment, traite des principaux programmes de transferts intergouvernementaux, dont le RAPC, et prévoit le transfert aux gouvernements provinciaux d'une partie des ressources nationales affectées au bien-être social.

En juillet 1988, la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada (projet de loi C-144) a été présentée à la Chambre des communes. Si elle avait été adoptée, le gouvernement fédéral se serait engagé à partager avec les gouvernements provinciaux les frais de fonctionnement et d'immobilisations nécessaires à la prestation de services de garde d'enfants, jusqu'à concurrence d'un montant de 4 milliards de dollars sur une période de sept ans. Le projet de loi est toutefois resté lettre morte, puisque le Sénat n'a pas eu le temps de l'adopter avant que le déclenchement des élections ne vienne mettre fin à la session parlementaire.

B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides

De concert avec les provinces, le gouvernement fédéral est responsable des domaines de l'emploi et de l'expansion économique et, avec leur collaboration, il a mis en place un certain nombre de programmes et de services dans le but d'atteindre l'objectif national de réaliser le potentiel de productivité des ressources humaines canadiennes.

L'engagement fédéral dans ces domaines n'est pas nouveau. En 1912 a été adoptée la Loi d'encouragement à l'agriculture(1), qui accordait des subventions fédérales aux provinces dans le but de favoriser l'agriculture. En 1913, la Loi d'instruction agricole(2) a accordé aux provinces des subventions proportionnelles au nombre d'habitants, destinées à la création d'écoles de médecine vétérinaire et d'agriculture. Cette loi prévoyait les premières subventions conditionnelles d'importance.

Depuis lors, le Parlement a adopté diverses lois qui ont fait intervenir le gouvernement fédéral dans les domaines de la

(1) S.C. 1912, c. 3.
(2) S.C. 1913, c. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

main-d'oeuvre et de la formation professionnelle pour répondre à des besoins particuliers. En 1967, la Loi sur la formation professionnelle des adultes(1) a amené la création de divers programmes, notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada.

Par l'intermédiaire du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le gouvernement fédéral a pris en charge le coût de la formation professionnelle des adultes et il a financé des programmes d'enseignement dispensés par les gouvernements provinciaux dans des instituts techniques et des collèges communautaires ainsi que des programmes de formation professionnelle en milieu de travail. Cette démarche avait pour objectif principal de faire acquérir aux travailleurs les compétences nécessaires à leur emploi.

La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration finance et gère un ensemble de programmes et de services destinés à lutter contre le chômage et axés sur la formation aussi bien que sur la création d'emplois. Dans le passé, il s'agissait notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, du Programme d'emploi pour les innovations technologiques, du Programme de mobilité de la main-d'oeuvre du Canada et du Programme de travail partagé.

Aux termes d'accords fédéraux-provinciaux, le gouvernement central consacre des fonds à la formation tandis que les provinces ont la responsabilité générale du contenu et de la méthodologie des cours. Les fonds fédéraux se répartissent en différentes catégories, qui comprennent la formation générale et la formation professionnelle, l'adaptation au travail, l'apprentissage, la formation préparatoire à l'emploi et la formation linguistique.

Les stagiaires qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage peuvent bénéficier, dans des circonstances particulières, de certaines allocations de subsistance.

---

(1) S.R.C. 1970, c. A-2; abrogée en 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En application de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides(1), le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces des accords prévoyant le partage des coûts des services de réadaptation des invalides.

En 1985, le Programme de planification de l'emploi a réorganisé les programmes fédéraux de formation et de perfectionnement professionnel en créant deux nouvelles catégories, celles du développement de l'emploi et de l'intégration professionnelle.

L'article 15 de la Charte des droits et libertés portant sur les droits à l'égalité est entré en vigueur le 17 avril 1985. Le gouvernement fédéral a adopté, cette année-là, diverses mesures pour favoriser l'équité en matière d'emploi pour les femmes, les autochtones, les handicapés et les membres des minorités visibles.

APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

L'instrument de mise en oeuvre de bon nombre des mesures de sécurité sociale et de bien-être social dont il vient d'être question est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il a été créé par une loi de 1944(1) dans le cadre d'une stratégie déployée par le gouvernement fédéral pour réorganiser la société et protéger les Canadiens contre les risques sociaux et économiques. Il avait pour rôle de coordonner la mise en oeuvre des programmes avec les autorités provinciales de façon que toutes les provinces connaissent le même rythme de progrès social.

L'envergure du Ministère s'est considérablement étendue depuis sa création. Il est maintenant chargé de gérer de vastes programmes constitués aux termes de lois fédérales dans le domaine de la santé, de la sécurité sociale et du bien-être de la population. Il compte actuellement

---

(1) S.C. 1960-61, c. 26; modifiée par S.C. 1977, c. 54.

(2) Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, S.C. 1966-65, c. 22; S.R.C. 1970, c. N-9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

trois directions générales dans le domaine de la santé, deux directions générales consacrées à la sécurité du revenu et aux services sociaux ainsi que d'autres directions de services ou d'orientation auxquelles les premières peuvent faire appel.

La Direction générale de la protection de la santé est chargée de fixer les normes applicables à la vente des aliments et des médicaments et de lutter contre les maladies transmissibles. La Direction générale des services et de la promotion de la santé assume les responsabilités fédérales en matière d'assurance-maladie et de soins hospitaliers et elle est chargée de la promotion de la santé et de la médecine préventive.

La Direction générale des services médicaux est responsable des soins dispensés aux Indiens et aux résidents des territoires ainsi que de la quarantaine et des services médicaux de l'immigration.

Dans le domaine du bien-être social, la Direction générale des programmes de sécurité du revenu administre les programmes de soutien du revenu, notamment le Régime de pensions du Canada, les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse. La Direction générale des programmes de services sociaux gère différents programmes, notamment ceux dont les coûts sont partagés avec les provinces; il s'agit principalement du Régime d'assistance publique du Canada, du programme de développement des services sociaux, des subventions nationales au bien-être social et du programme Nouveaux Horizons.

Ces dernières années, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a administré le plus important budget ministériel de tout le gouvernement; pourtant, ses dépenses sont parmi les moins discrétionnaires de l'ensemble du budget fédéral, car "elles comportent une forte proportion (97 p. 100) d'obligations prescrites par la loi et découlant des accords fédéraux-provinciaux(1)". Une grande partie de ces dépenses prennent la forme de paiements de transfert à des gouvernements provinciaux ou à des particuliers. Toute modification de ces paiements oblige en pratique non seulement à modifier des lois fédérales

---

(1) G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends Your Tax Dollars, Toronto, James Lorimer and Company, 1981, p. 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mais également à consulter les provinces et à négocier des accords avec elles.

Voici une liste de quelques-uns des programmes et de quelques-unes des activités du Ministère:

- Sécurité de la vieillesse
- Supplément de revenu garanti
- Allocations familiales
- Régime de pensions du Canada
- Allocation au conjoint
- Services de santé
- Promotion de la santé
- Assurance-santé
- Condition physique et sport amateur
- Services médicaux

CONCLUSION

Le présent document n'a donné qu'un bref aperçu de l'évolution de la législation canadienne en matière de sécurité sociale et de bien-être social. Le régime canadien actuel résulte de la création de divers programmes, certains d'application universelle, d'autres destinés à des groupes particuliers. Les programmes institués par des lois provinciales, comme l'indemnisation des accidentés du travail, sont venus compléter les régimes nationaux visant à protéger les Canadiens contre les principaux risques imputables à l'âge, à la maladie, à l'invalidité et au chômage.

Comme beaucoup des domaines considérés relèvent de la compétence provinciale, les programmes nationaux ont généralement été mis en place grâce à la négociation et à la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Des initiatives provinciales, comme l'assurance-maladie, ont dans certains cas suscité l'élaboration d'une loi nationale. De façon générale, la capacité de financement du gouvernement fédéral a constitué l'élément moteur de la planification et de l'organisation des programmes nationaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

Association canadienne d'études fiscales. The National Finances, 1982-83. Toronto, 1983.

Badgley, F., C.A. Charles et G.M. Torrance. The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report. Toronto, University of Toronto Press, 1975.

Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé. Health Insurance. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943.

Conseil national du bien-être social. Retour sur le régime caché d'assistance sociale. Ottawa, 1979.

Conseil national du bien-être social. Les allocations familiales: un régime à repenser? Ottawa, 1983.

Doern, G. Bruce (éd.). Spending Tax Dollars, Federal Expenditures, 1980-81. Ottawa, Carleton University Press, 1980.

Doern, Bruce G. (éd.). How Ottawa Spends Your Tax Dollars. Toronto, James Lorimer and Co., 1981.

Doern, G. Bruce et al. Public Budgeting in Canada. Ottawa, Carleton University Press, 1988.

Dutka, Randal J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, CCH Canadienne Ltée, 1987.

Emploi et Immigration Canada. Apprendre à gagner sa vie au Canada. Vol. II. Ottawa, 1983.

Gillespie, W. Irwin. "Canada's Poor Staying That Way". Perception, janvier-février 1979, p. 6-7.

Johnson, Andrew F. "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's". Document présenté à la Conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982.

Johnson, J. Peter. Government Financial Assistance Programs in Canada. 2e éd. Toronto, Butterworths, 1982.

Kitchen, B. "The Refundable Child Tax Credit". Canadian Taxation, automne 1979, p. 44-51.

Marsh, L.C. Report on Social Security for Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1975.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Matheson, Duncan. "Clarifying Social Welfare". Options politiques, juillet 1983, p. 26-29.

Meilicke, Carl A. et Janet L. Storch (éd.). Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends, Ann Arbor, Mich., Health Administration Press, 1980.

Prince, Michael J. (éd.). How Ottawa Spends 1987-88: Restraining the State. Toronto, Methuen, 1987.

Rachlis, Charles. "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's". Document présenté à la réunion de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982.

Santé et Bien-être social Canada. Family Allowances. Ottawa, 1981.

Santé et Bien-être social Canada. Budget des dépenses 1984-1985, Partie III; Budget des dépenses 1987-1988, Partie III. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Santé et Bien-être social Canada. Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, février 1988.

Strain, Frank et Derek Hum. "Canadian Federalism and the Welfare State". The Canadian Welfare State. Jacqueline S. Ismall (éd.). Edmonton, University of Alberta Press, 1987.